

Корнійчук Т.*

НЕДОСКОНАЛІСТЬ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ООН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ

Стаття присвячена проблематиці реформування інституційної системи ООН.

Ключові слова: інституційний, система, ООН, діяльність, реформування.

Статья посвящается проблематике реформирования институциональной системы ООН.

Ключевые слова: институционный, система, ООН, деятельность, реформирование.

The present article deals with the problem of UN institutional system reform.

Key words: institutional, system, UN, activity, reforming.

Процес розвитку міжнародних політичних організацій тісно пов'язаний зі співвідношенням політичних сил на міжнародній арені. Тому вони стали саме тими структурами, в яких сконцентровано інтереси різних політичних сил, які мають на меті активно впливати на проблеми економічного, територіального та військового характеру.

Організація Об'єднаних Націй була створена наприкінці Другої світової війни. В червні 1945 р. на конференції в Сан-Франциско було підписано Статут ООН – політичної універсальної організації з підтримки міжнародного миру та колективної безпеки. З того часу пройшло 65 років, а тому з певністю можемо констатувати, що реалії сьогодення багато в чому не співпадають з реаліями часів заснування ООН. Започатковані нові тенденції та процеси в системі міжнародних відносин, змінилась конфігурація сил, на порядку денному з'явилися нові загрози та виклики. Все це висунуло нові вимоги до ООН, на які вона реагує в межах застарілої функціональної та структурної систем, що не дає очікуваних результатів і призводить до втрати нею довіри її членів. Єдиний шлях до відновлення ролі ООН, як це вже усвідомили держави-члени, полягає в її глибокому реформуванні.

Автор ставить перед собою завдання – в цій невеликій роботі зробити спробу проаналізувати інституціональну діяльність ООН, вказати на її недосконалість та визначити основні напрями реформування.

Відомі вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють кілька принципових моментів з цього питання.

Міжнародні організації, включаючи й ООН, існують і функціонують довше, ніж ті умови та обставини, що викликали ці інституції до життя. Настає час, коли міжнародні організації починають відставати від реального життя. Спроби пристосуватися до змін у міжнародному середовищі натикаються на інертність структур та механізмів організації та виявляються малоефективними. Саме це ми і спостерігаємо із сучасним процесом адаптації ООН. Старий порядок, заснований на взаємній недовірі, стримуванні та протилеж-

* студентка 4 курсу спеціальності «міжнародні відносини» Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

них воєнно-політичних блоках, змінюється «новим безладом», або «роєю невизначеності», що зумовлює необхідність реформування ООН.

Існує розрив між суттєвими обіцянками держав підвищувати ефективність ООН і реальними можливостями, що знаходяться в її розпорядженні. Йдеться про значне загострення тривалої фінансової кризи в зв'язку з несплатою багатьма членами своїх фінансових внесків. Першість посідають США, чий борг досяг 1,5 млрд. дол. (це при тому, що річний бюджет організації становить близько 2 млрд. дол.). Отже, колективні дії держав мають здійснюватися в умовах обмежених фінансових ресурсів. Особливо гостро це стосується витрат на фінансування операцій ООН з підтримання миру.

Діяльність ООН відбувається в умовах, коли, з одного боку, держави-члени декларують зацікавленість в інтернаціоналізації безпеки, а з іншого — орієнтуються на політику, що мотивується виключно національними інтересами.

Слабкість міжнародних організацій системи ООН полягає і в тому, що їм практично не вдалося налагодити плідне співробітництво та взаємодію з регіональними організаціями. Негативно позначається на миротворчих зусиллях ООН певна неузгодженість їх дій і навіть конкуренція.

ООН була створена для забезпечення людства від міждержавних конфліктів. У сучасну епоху на передній план вийшла небезпека війн не між державами, а всередині самих держав. Ідеться про внутрішні конфлікти, що часто мають відчутні міжнародні наслідки, створюють зони напруженості та загрози миру і безпеці. Таким чином, наразі ООН знаходиться в пошуку відповідей на питання, чи може організація втручатись у такі конфлікти? Якщо так, то із застосуванням яких методів і механізмів? [15].

Слід підкреслити, що інституційна слабкість реагування ООН на сучасні виклики стала предметом досліджень і країн-членів організації. Зокрема, на прохання керівників держав, які зібралися на Всесвітньому саміті 2005 р., в 2006 р. було представлено низку Доповідей, які викривали слабкі сторони практично у всіх сферах діяльності ООН, — від організаційної структури її секретаріату до методів роботи її головних органів.

Першою, в березні 2006 р., з'явилася доповідь Генерального секретаря ООН Кофі Анана під назвою «Інвестування в Організацію Об'єднаних Націй: на шляху до посилення Організації по всьому світу», в якій він обґрунтував недосконалість структури Секретаріату ООН та окреслив шляхи його реформування. «...ООН не є більше організацією з обслуговування конференцій, яка розміщується лишень в кількох містах, де розташовані її штаб-квартири. Зараз це високодиверсифікована Організація, що діє по всьому світу з метою покращення життя людей, які потребують допомоги.

Таке радикальне розширення сфери діяльності вимагає радикальної перебудови Секретаріату Організації Об'єднаних Націй — його правил, структури, систем і культури. Поки що цього не відбулося. Співробітники Організації — її найважливіший ресурс — стають все більш перевантаженими. Наші системи управління просто не відповідають їх потребам» [13].

У липні 2006 р. членами Керівного комітету провідних експертів із питань державного управління Генеральному секретарю була подана доповідь «Усесторонній огляд механізмів управління і нагляду», в якій були наведені результати незалежного аналізу системи управління фондами, програмами і спеціалізованими закладами ООН та нагляду за ними. В доповіді підкреслювалася недосконалість як структур управління, так і структур керівництва та виносилися рекомендації щодо необхідних удосконалень.

Того ж року «Група з реорганізації», сформована з незалежних експертів, представила огляд системи здійснення правосуддя в Організації Об'єднаних Націй. Вона дійшла висновку, що діюча система є застарілою, дисфункціональною, неефективною та не є незалежною, і в контексті своїх висновків рекомендувала створити іншу. Камінці фактично

полетіли в город Комісії з прав людини та Міжнародного суду, дорікань на роботу яких останнім часом значно побільшало.

На особливу увагу заслуговує оприлюднена в листопаді 2006 р. Доповідь «Більш ефективна ООН для XXI століття» Групи високого рівня із загроз викликів та змін, яка працювала під керівництвом прем'єр-міністрів Норвегії, Мозамбіку та Пакистану. Ця група протягом дев'яти місяців своєї роботи провела ґрунтовний аналіз усіх сфер діяльності ООН та дійшла наступних висновків:

- Генеральна Асамблея втратила свою «бойовитість» і часто буває нездатною ефективно сконцентруватися на найбільш важливих питаннях порядку денного.

- Рада Безпеки в майбутньому повинна бути більш ініціативною. Для цього ті, хто вносить найвагомий фінансовий, військовий і дипломатичний внесок в Організацію, мають брати активнішу участь у прийнятті рішень Радою, а ті, хто приймає рішення в Раді, повинні вносити більший внесок в Організацію. Рада Безпеки потребує більшої авторитетності, легітимності та представництва, аби робити те, що ми від неї вимагаємо.

- Існує великий інституційний пробіл у вирішенні проблем, з якими стикаються країни, що знаходяться в стані напруги та країни, що виходять з конфлікту. Такі країни часто страждають від дефіциту уваги, політичного керівництва та ресурсів.

- Рада Безпеки не використовує повною мірою потенційні переваги роботи з регіональними та субрегіональними організаціями.

- Необхідно створити нові інституційні механізми для усунення економічних і соціальних загроз міжнародній безпеці.

- Комісія з прав людини страждає від дефіциту легітимності, який кидає тінь сумніву на загальну репутацію ООН.

- Необхідно створити більш професійний і краще організований Секретаріат, максимально здатний до узгоджених дій [12].

Окрім згаданих доповідей, були й інші, що, зокрема, стосувалися відносин між ООН і громадянським суспільством (A/58/817), посилення системи забезпечення безпеки в ООН (A/59/365*), реформи людських ресурсів (серпень 2006 р.) тощо. Всі вони виявили недоліки та слабкості в досліджуваних сферах.

Отже, необхідно констатувати, що, на думку дослідників та практиків міжнародних відносин, у нове тисячоліття ООН увійшла функціонально слабкою, фінансово нестабільною, структурно непристосованою до сучасних реалій системою, що вимагає глибоких змін, якщо людство зацікавлене зберегти її як основного гаранта міжнародної правової системи.

Розкривши слабкі сторони діяльності ООН на сучасному етапі, з'ясувавши протиріччя та чинники історичного розвитку системи міжнародних відносин, які стали причиною їх появи, на основі узагальнюючого аналізу можемо визначити ті об'єкти, вдала реформа яких дозволить Організації повернути втрачені позиції та допоможе зміцнити її роль на міжнародній арені.

Всі об'єкти реформування, на думку автора, доцільно згрупувати за трьома напрямками:

1. Структура і повноваження головних та допоміжних органів Організації Об'єднаних Націй.

2. Методи та напрямки діяльності ООН.

3. Юридично-правова база функціонування Організації.

1. До першого напрямку автор відносить необхідність трансформації таких об'єктів (з метою приведення їх у відповідність до реалій сучасного світу):

- Генеральна Асамблея ООН.

Генеральна Асамблея є єдиним універсальним форумом, в якому всі держави мають один голос. Її унікальна легітимність повинна використовуватися для того, щоб наблизити світ до глобального консенсусу з актуальних політичних питань першочергової ваги. Цей орган, завдяки механізму розгляду та прийняття бюджету, має певні важелі для забезпечення ефективної діяльності ООН. Проте, багато держав-членів вважає, що внесок Генеральної Асамблеї в діяльність Організації скорочується. Мета реформи, у відповідності до узгоджених прагнень країн-членів, полягає в закріпленні центральної ролі Генеральної Асамблеї, як головного дорадчого, формуючого політику та представницького органу ООН, який відіграє провідну роль у процесі вироблення стандартів і кодифікації міжнародного права. Стрижнем для зміцнення ролі ГА є фокусування уваги на раціоналізації порядку денного та її структурі [14]. Зокрема необхідно докласти зусиль з метою уникнення розгляду дублюючих, неактуальних питань, що допомогло б вивільнити час і організаційні ресурси для вирішення нагальних питань сучасності та сконцентруватися на актуальних викликах, кинутих міжнародній спільноті.

- *Рада Безпеки.*

У відповідності до Статуту ООН, пряму відповідальність за збереження миру на планеті несе Рада Безпеки ООН, яка складається з 15 країн: п'яти постійних членів (Велика Британія, Китай, Росія, США, Франція) та десяти непостійних, які за принципом регіонального представництва переобираються кожні два роки та не мають права вето. На думку більшості світової спільноти, число і склад Ради Безпеки наразі є недостатньо представницьким, що підриває довіру до неї. Відсутність повної довіри до цього органу веде до повільного, але незворотного підриву її авторитету, що в свою чергу має серйозні наслідки для міжнародного миру і безпеки [19]. Отже, метою реформування РБ є надання їй максимально представницького статусу на основі якомога ширшого консенсусу держав-членів щодо кількісного складу в обох категоріях, регіонального представництва, функціональної наповненості мандатів членів реформованого органу. При цьому представництво Ради Безпеки не повинно досягатися за рахунок її працездатності, тому кількість членів розширеного органу має бути виваженою.

- *Економічна та Соціальна Рада.*

Важливе місце в діяльності ООН посідає координація діяльності країн-членів в економічній і соціальній сферах. У системі організації цей блок питань покладений на ЕКОСОП. У ході Саміту глав держав, який відбувся у вересні 2005 року, було прийняте рішення суттєво підвищити роль цього Органу, надавши йому певні інституційні повноваження по контролю за виконанням Цілей розвитку тисячоліття [16]. Конкретні пропозиції щодо можливостей удосконалення діяльності Організації в цих сферах очікуються також від Групи з раціоналізації роботи системи ООН, яка розпочала роботу 5 квітня 2006 року. Одним з напрямків діяльності групи є розробка рекомендацій щодо «узгодження зусиль усіх підрозділів системи ООН у галузях розвитку, гуманітарної допомоги й оточуючого середовища» [5].

- *Рада (Комісія) з прав людини.*

У зв'язку з негативною оцінкою діяльності Комісії з прав людини з березня 2006 року почала діяти Рада з прав людини. Мета реформи — створити такий орган, який викликав би довіру і повагу всіх націй, та уникнув помилок своєї попередниці: надмірної політизації питань прав людини, вибіркості у своїй роботі, недостатньої професійності, обрання до складу держав, в яких порушуються права людини тощо.

- *Секретаріат ООН і система управління.*

Радикальне розширення сфери діяльності ООН, впровадження реформ у всіх сферах, вимагає також докорінну перебудову Секретаріату Організації Об'єднаних Націй та систем управління з метою приведення їх у відповідність до сучасних умов. Зокрема, пла-

нується удосконалити систему підбору кадрів, зробити прозорішим механізм виконання бюджету та фінансування програм, посилити безпеку співробітників ООН, які «виконують завдання Організації по всьому світу» [19], раціоналізувати структуру Секретаріату тощо. В цілому, реформа має бути спрямована на те, щоб «оснастити» ООН Секретаріатом, здатним адекватно реагувати на нові виклики та завдання сучасності.

2. Другий напрямок формують такі об'єкти реформ:

- *Злагодженість дій у межах усієї системи.*

Різноманітність діяльності Організації зумовила необхідність досягнення більшої координації та підвищення ефективності її дій у таких галузях як гуманітарна, оперативна та екологічна діяльність, з метою якомога кращого надання послуг державам чи групам людей, які їх потребують. Важливим у цьому контексті вбачається зміцнення зв'язків між нормотворчою та оперативною діяльністю системи ООН [14].

- *Співробітництво з регіональними організаціями.*

Бурхливий розвиток та підвищення ролі регіональних і субрегіональних організацій у підтриманні миру та безпеки на планеті, вирішенні економічних, гуманітарних, культурних питань, зумовили необхідність налагодження більш тісних зв'язків та перерозподілу функцій між ними й ООН. Мета – створення більш регламентованої системи відносин з чітким розподілом відповідальності та взаємозалежності з метою уникнення нескоординованості дій, особливо в питаннях підтримання миру.

- *Участь у діяльності ООН приватного сектору, місцевих влад і громадянського суспільства, включаючи неурядові організації.*

Де-факто в сучасній системі міжнародних відносин все більшу роль починають відігравати недержавні гравці: ТНК, неурядові організації та рухи, просто окремі особи. Для успішної діяльності ООН необхідно враховувати сучасні реалії та тенденції і розробити взаємоприйнятну схему відносин з новими впливовими гравцями, залучивши їх, певною мірою, до процесу прийняття рішень. Притаманні сучасності процеси глобалізації, регіоналізації та децентралізації влади винесли на порядок денний питання координації та участі в прийнятті рішень в ООН і органів влади на місцях, особливо зважаючи на те, що саме їх роль у впровадженні в життя цих рішень є найвагомішою. Мета – зробити діяльність ООН більш прозорою і краще спрямованою на задоволення потреб кожної людини, при цьому враховуючи позиції не тільки держав, але й неурядового та бізнесового секторів.

- *Миротворча діяльність та миробудівництво.*

Виходячи з того, що змінюються джерела загроз міжнародному миру і безпеці, саме поняття миротворчої діяльності в рамках ООН потребує певної переоцінки та переосмислення. Зокрема, наслідки внутрішніх конфліктів, епідемій, геноцидів, екологічних катастроф тощо в сучасному світі часто набувають міжнародного, регіонального, а той й глобального характеру, та можуть призводити до масових порушень прав людини. Необхідність втручання світової спільноти в багатьох випадках є просто очевидною, проте правові механізми для цього не є достатньо опрацьованими, оскільки немає чіткого визначення, до яких меж розповсюджується внутрішня компетенція (суверенітет) держави і за яких умов ООН може втрутитися. Встановлення таких меж і є об'єктом реформи. Іншими важливими напрямками є також розширення завдань миротворчих контингентів (тренування місцевої міліції, відбудова соціальних інститутів, гуманітарна діяльність тощо, все, що прийнято тепер називати одним словом – миробудівництво). Важливим є також перегляд принципів формування миротворчих контингентів, оскільки ООН не має власних збройних сил, та вирішення у цьому контексті питання доцільності впровадження військово-штабного комітету та його повноважень. Глобальна ж мета реформ – краще забезпечувати дотримання прав людини.

- *Боротьба з тероризмом та транснаціональною злочинністю.*

Тероризм – одна з найбільших глобальних загроз миру та безпеці сучасності. Нові аспекти цієї загрози, включаючи розширення глобальної терористичної мережі, ймовірність використання терористами ядерної, біологічної чи хімічної зброї вимагають нових засобів реагування [2]. Розростання масштабів транснаціональної злочинності ще більше підвищує рівень терористичної загрози, оскільки злочинні угруповання часто виступають посередниками у переправленні матеріалів практично по всьому світу. Отже, вироблення єдиної антитерористичної стратегії є великим досягненням для людства. Надзвичайно важливим у цьому плані є досягнення консенсусу щодо надання однозначного визначення явищу тероризму, аби уникати в майбутньому подвійного тлумачення одних і тих же дій по лінії тероризм/боротьба за незалежність різними учасниками процесу.

- *Питання роззброєння.*

Останнім часом питання роззброєння, що були дещо призабуті й відсунуті на задній план іншими загрозами та викликами, значно загострилися внаслідок дій певних держав. Все частіше з'являється чутка про можливе виникнення «другої холодної війни». Диму без вогню не буває, а така тенденція є вкрай небезпечною для міжнародної безпеки. Виникло «критичне положення з реалізацією Договору про ДНЯЗ, що було визнано і Генеральним Секретарем ООН в його доповіді на 60-ій Сесії ГА ООН» [1].

Отже, вкрай необхідно посилити діючі, чи створити в Організації такі нові механізми, що допомагали би державам членам домовлятися щодо подальших дій із питань роззброєння та забезпечували б дієвий контроль за дотриманням таких домовленостей.

3. Виділення юридично-правової бази функціонування ООН в окремий напрямок зумовлене, перш за все, необхідністю і важливістю реформи основоположної норми Організації — її Статуту.

Будь-які реформи Організації будуть неповними, якщо вони не будуть відображені чи закріплені в її Статуті. В підсумковому документі Саміту 2005 року підкреслюється необхідність виключити із Статуту посилання на “ворожі держави”, розділу XIII «Рада з опіки», пропонується Раді Безпеки розглянути питання про склад, мандат і методи роботи Військово-штабного комітету. Але ще більш важливим завданням є досягнення консенсусу щодо доповнень Статуту положеннями, які б регулювали «теоретичні і практичні засади миротворчої діяльності по врегулюванню внутрішньодержавних конфліктів, про форми та методи операцій ООН з підтримання миру, про боротьбу проти міжнародного тероризму. Треба чітко визначити критерії щодо міжнародного втручання і можливого зваженого застосування сили для регулювання внутрішньодержавних конфліктів, визначитися в питанні про превентивні удари тощо. Відсутність таких загальноновизнаних норм породжує небезпечну самодіяльність, що підриває авторитет ООН» [3].

На нашу думку, можна стверджувати, що геополітичні зміни в світі поставили ООН у двояку ситуацію. З одного боку, після розпаду СРСР та соціалістичного табору, відкрилися значні обрії та можливості для реалізації закладеного в ООН потенціалу, а з іншого – для того, щоб держави-члени змогли повністю скористатися її можливостями, необхідно спочатку пристосувати Організацію до нових викликів і загроз, що передбачає важку та тривалу роботу з пошуку взаємоприйнятних компромісів і беззастережну налаштованість держав (не тільки декларативну) на посилення ролі ООН, як єдиного глобального легітимного органу з підтримання миру, безпеки й прав людини.

Література

1. Баришев А.П. Пленарне засідання. Виступ // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Випуск 58. – Частина II. – К., 2005. – с. 53-55.

2. Более безопасный мир: наша общая ответственность. Краткий обзор доклада Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. – A/59/565. – 2005 г. – www.un.org.
3. Бруз В.С. Проблема застосування сили для врегулювання внутрідержавних конфліктів і в боротьбі проти міжнародного тероризму // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Випуск 58. – Частина II. – К., - с. 48-52.
4. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей. – A/RES/60/288. – 20 сентября 2006 г. – www.un.org.
5. Группа по рационализации работы системы ООН. Информационный центр ООН сообщает // Дипломатическая служба. – 2006. - № 6. – с. 36.
6. Дальнейшие меры по активизации работы Генеральной Ассамблеи. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей. – A/RES/58/316. – 13 июля 2004 г. – www.un.org.
7. Доклад Генерального Секретаря. – A/57/387. – 9 сентября 2002 г. – www.un.org.
8. Доклад Генерального Секретаря о работе Организации. – A/62/1. – 31 августа 2007 г. – www.un.org.
9. Доклад Генерального Секретаря о работе Организации. – A/61/1. – 16 августа 2006 г. – www.un.org.
10. Доклад Группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом. – A/58/817. – 11 июня 2004 г. – www.un.org.
11. Доклад Генерального Секретаря, представляемый в ответ на доклад Группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом. – A/59/354. – 13 сентября 2004 г. – www.un.org.
12. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Часть четвертая. Более эффективная ООН для XXI века. – A/59/565. – Ноябрь 2006 г. – www.un.org.
13. Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению организации по всему миру. Доклад Генерального секретаря. Генеральная Ассамблея. – A/60/692. – 7 марта 2006 г. – www.un.org.
14. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей. – A/RES/60/1. – 24 октября 2005 г. – www.un.org.
15. Мацейко Ю.М. Оновлення миротворчості ООН – нагальна вимога часу // Сучасна дипломатія: світовий досвід, національна специфіка. ООН у світовій політиці. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (14-15 червня 1999 р., м. Київ). – 2000. – с. 22-29.
16. Міщенко П.О. Вклад України в роботу по підготовці реформи Організації Об'єднаних Націй // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Випуск 58. – Частина II. – К., 2005. – с. 172-178.
17. Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы. – A/RES/52/12. – 14 ноября 1997 г. – www.un.org.
18. Реформа РБ ООН. Довідка. – МЗС України. – ДООН. – квітень 2007 р. – с. 7.
19. Усиленная и объединенная система обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций. Доклад Генерального Секретаря. – A/59/365*. – 11 октября 2004 г. – www.un.org.